Human Resources Development Canada
Internal Audit Bureau

Développement des ressources humaines Canada
Bureau de vérification interne

FINAL REPORT

Audit of TAGS Grants and Contributions

Project No: 407/98

Audit Team

Director General: J.K. Martin
Audit Director: G. Duclos
Auditors: D. Grant
N. Adams
P. Albert
E. Amzallag
D. Lefebvre
C. MacNeil

APPROVAL: **Original copy signed by:**

DIRECTOR: Gilles Duclos April 19, 1999
Date

DIRECTOR GENERAL: James K. Martin April 19, 1999
Date

April 1999

103-01737/

TABLE OF CONTENTS

1.0 EXECUTIVE SUMMARY 1
Objective 1
Background 1
Audit Criteria 2
Major Findings 2

2.0 INTRODUCTION 5
Background 5
Audit Objective and Criteria 7
Audit Scope 7

3.0 AUDIT FINDINGS 9
Contributions 9
Assessment of Proposals 9
Agreements 11
Management and Monitoring 13
Claims and Payments 14
Contributions or Service Contracts 14
Grants 15
Employment Bonus 15

4.0 CONCLUSIONS 16
Recommendations 17
Management Response 17

APPENDIX A – Files Reviewed by Measure

1.0 EXECUTIVE SUMMARY

Objective

The objective of the audit was to provide assurance that projects funded under various labour market adjustments options of the Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) met program criteria, were properly managed, controlled and monitored and that the grants and contributions were used for their intended purpose.

Background

The last TAGS contribution agreements were approved more than two years ago. Consequently the audit had to rely mainly on file review, supplemented by visits to selected sponsors. A total of 167 contribution projects and 26 grant payments were selected at random to reflect the range of the 16 active measures available under TAGS. The size of the sample for each measure was determined by the total population and the risk exposure based on project size and complexity and is considered to present a fair and undistorted image of the entire population.

TAGS measures were developed and delivered during a critical period and in a difficult environment. Curtailment of cod fishing and processing activities was a severe blow to the regions concerned. A fundamental government objective was to ensure a continuing level of cash flow sufficient to maintain essential social and economic activities in affected communities.

The first priority, therefore, was to put in place an income support program for the affected workers. However, this directly affected the way contribution programs were managed because beneficiaries of TAGS income support measures were required to participate in active measures aimed at adjusting them out of the industry. This created pressure to identify, approve and contract for an unprecedented number of contribution projects in a very short time. Since there was no time to design training and job creation options specifically in support of TAGS objectives, existing Canadian Job Strategy options[1] were used with little adaptation. Policies were put in place but modified as experience with TAGS was gained. This necessitated flexibility, adaptation and revision in the way the program was managed locally. TAGS increased the caseload of officers by 40,000 clients at a time when the Department was undergoing a major downsizing initiative. The loss of corporate knowledge, coupled with increased caseloads and training requirements for new staff, affected the level of monitoring and the quality of documentation.

[1] Canadian Job Strategy were replaced with the Employment Benefits and Support Measures under the Human Resource Investment Program shortly after.

Together, these factors created an environment that contributed to many of the issues raised by this review.

Audit Criteria

Four general criteria were used:

a) the contracting process should comply with Treasury Board and HRDC standards for grants and contributions agreements;
b) projects should be managed effectively and be monitored operationally and financially;
c) sponsors should comply with the terms and conditions of their agreements;
d) grants and contributions should be paid only to entitled individuals or organizations and contributions should be used solely for their intended purposes.

Major Findings

The audit was conducted primarily on a sample file review which was supplemented by Human Resource Centers and sponsor visits, where practical. The results reflect the limitations of any review focused on documentation but are considered as representative of the overall handling of TAGS grants and contributions.

The issue of the overall impact of the active measures on the fisher and plant workers of the affected regions was not considered in this audit. However, the audit has identified some success stories of projects that helped fishers and plant workers move to other industries. Important issues regarding the management of this sample of TAGS Grants and Contributions were identified.

The following are the results of the audit relative to the four basic tests that were applied to contribution projects and the test applied to grants.

For Contribution Projects:

Test: file contains evidence that the selection and approval process ensured clients and sponsors were eligible:

- about a third of sampled project files did not contain a business plan that adequately showed how the financial resources contributed by HRDC would be used to meet program objectives for eligible clients;
- most files did not show evidence that project applicants were checked for eligibility, outstanding debt, or for other active contracts with HRDC or other government agencies (multiple sources of income could have resulted in double funding);

- the rationale for recommending and selecting projects was missing from about one third of the files;
- thirty-three percent of the proposals available did not meet the criteria of the TAGS option under which they were funded.

Test: file contains evidence that the rights and obligations of both parties were clearly defined in a valid contract:

- in about one case out of four, the wording of the contracts reviewed did not correspond to the option selected for the project, or the contract was missing;
- about half of the contracts did not include a detailed cash flow or a detailed budget and action plan (a plan with clearly stated objectives, identified target clients and measurable deliverables);
- about one in six contract files contained amendments which were not documented or supported with a rationale;
- more than half of the contracts were signed after the starting date of the project.

Test: file contains evidence that contribution projects were properly managed and monitored:

- a majority of the projects reviewed did not contain evidence of supervisory review of project officers' work;
- a majority of project files did not contain evidence of either on-site or off-site financial and operational monitoring.

Test: file contains evidence that expense claims were properly documented and reimbursements met the terms and conditions of the contract:

- in some instances, expenses claimed and reimbursed did not comply with the terms and conditions of the agreement or the total amount reimbursed exceeded the established ceiling;
- expenses were generally claimed and reimbursed without supporting evidence and documentation and with no evidence of financial or operational monitoring on file though (it is an accepted practice to pay most contribution claims at their face value provided there is on-going monitoring)

Green projects followed the above pattern, but additional confusion regarding eligibility was created by the lack of linkage between their two components - regular (project) and training (course costs), which were treated as two independent projects while they should have been closely integrated.

For Grants:

Test: file contains evidence that grant payments comply with applicable policies and procedures:

- in two cases out of 13, the Employment Bonus was paid prior to the required 52-week employment period.

There is no documented evidence that most projects funded under various TAGS labour market adjustment options met program criteria; were properly managed, controlled and monitored; and that the grants and contributions were generally used for their intended purpose.

2.0 INTRODUCTION

Background

The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) measures were developed and delivered during a critical period and in a difficult environment. Curtailment of groundfish fishing and processing activities was a severe blow to the regions concerned. A fundamental government objective was to ensure a continuing level of cash flow sufficient to maintain essential social and economic activities in affected communities.

The first priority, therefore, was to put in place an income support program for the affected workers. However, this directly affected the way contribution programs were managed because beneficiaries of TAGS income support measures were required to participate in active measures aimed at adjusting them out of the industry. This created pressure to identify, approve and contract for an unprecedented number of contribution projects in a very short time. Since there was no time to design training and job creation options specifically in support of TAGS objectives, existing Canadian Job Strategy options[2] were used with little adaptation. Policies were put in place but modified as experience with TAGS was gained. This necessitated flexibility, adaptation and revision in the way the program was managed locally. TAGS increased the caseload of officers by 40,000 clients at a time when the Department was undergoing a major downsizing initiative. The loss of corporate knowledge, coupled with increased caseloads and training requirements for new staff, affected the level of monitoring and the quality of documentation.

Together, these factors created an environment that contributed to many of the issues raised by this review.

TAGS came into effect on May 16th, 1994. It provided assistance programs for individuals and communities affected by the groundfish moratorium. It covered fishing areas in five provinces: Newfoundland, Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Quebec.

Human Resource Development Canada was responsible for:

- enhancing the profession of those fishers who remained active in the fishing industry;
- facilitating the labour adjustment of individuals affected by the Atlantic fishery crisis.

[2] Canadian Job Strategy were replaced with the Employment Benefits and Support Measures under the Human Resource Investment Program shortly after.

The mandatory participation to active adjustment measures created a pressure to identify, approve and contract for a number of contribution projects in a very short time. However, as the Strategy evolved, funds from TAGS active measures had to be transferred to income support. As a result, participation in active measures became more selective and eventually was discontinued.

The following table identifies the programming used to achieve these objectives and the funds spent through each measure.

TAGS Active Measures

Active Measures	Number of Projects	Expenditures ($)
CONTRIBUTIONS:		
Green Projects – Regular	188	20,312,996
Portable Wage Subsidies	324	2,550,969
Mobility Assistance	1,308	2,205,196
Self-Employment Assistance	40	358,984
Community Opportunities Pool	232	1,302,600
Job Development	3	228,000
Job Opportunities	98	4,433,749
Employment Assistance	213	15,687,011
Delivery Assistance	226	8,365,714
Training:		90,430,440
• Co-ordinating Groups	11	
• CEC Purchases	4,854	
• Green Projects - Training	30	
• Workplace-Based Training	4	
• Project-Based Training	98	
GRANTS:		
University Tuition	922	1,045,000
Employment Bonus	394	1,857,000
TOTAL	**8,945**	**148,777,659**

Figure 1

Even though TAGS has been the subject of several audits and program reviews, there has been no report on TAGS grants and contribution agreements. Following the tabling of the Auditor General's Report, in October 1997, the Standing Committee on Fisheries and Oceans requested that an audit be done of the funds not covered by the Auditor General audit. The Internal Audit Bureau had already planned an audit of grants and contributions. It was decided that TAGS would be included and that the OAG would monitor and review the work to assess its relevance and to determine whether the supporting evidence was appropriate for the purposes of their own report.

Audit Objective and Criteria

The objective of the audit was to provide assurance that projects funded under TAGS active labour market adjustment measures met program criteria, were properly managed, controlled and monitored and that grants and contributions were used for their intended purpose.

The audit criteria were:

a) the contracting process should comply with Treasury Board and HRDC standards for grants and contributions agreements;
b) projects should be managed effectively and be monitored operationally and financially;
c) sponsors should comply with the terms and conditions of their agreements;
d) grants and contributions should be paid only to entitled individuals or organizations and contributions should be used solely for their intended purposes.

Tests based on the Canadian Jobs Strategy terms and conditions for grants and contributions and TAGS applicable policies and guidelines were applied to the selected projects.

Audit Scope

All five regions involved in the delivery of TAGS were included in this audit. The audit covered all the active labour market adjustment measures used under TAGS. Figure 2 provides the distribution by province of the stratified sample of 213 files examined. Overall, fifteen grant and contribution measures were covered. Appendix "A" gives the distribution of the sample by measure.

Files Reviewed by Region

Province	Number of Projects	Projects in Sample
Newfoundland	6,642	133
Nova Scotia	1,725	32
Prince Edward Island	185	18
New Brunswick	131	17
Quebec	262	13
Total	8,945	213

Figure 2

Audit Objective and Criteria

The objective of the audit was to provide assurance that projects funded under TAGS active labour market adjustment measures met program criteria, were properly managed, controlled and monitored and that grants and contributions were used for their intended purpose.

The audit criteria were:

a) the contracting process should comply with Treasury Board and HRDC standards for grants and contributions agreements;
b) projects should be managed effectively and be monitored operationally and financially;
c) sponsors should comply with the terms and conditions of their agreements;
d) grants and contributions should be paid only to entitled individuals or organizations and contributions should be used solely for their intended purposes.

Tests based on the Canadian Jobs Strategy terms and conditions for grants and contributions and TAGS applicable policies and guidelines were applied to the selected projects.

Audit Scope

All five regions involved in the delivery of TAGS were included in this audit. The audit covered all the active labour market adjustment measures used under TAGS. Figure 2 provides the distribution by province of the stratified sample of 213 files examined. Overall, fifteen grant and contribution measures were covered. Appendix "A" gives the distribution of the sample by measure.

Files Reviewed by Region

Province	Number of Projects	Projects in Sample
Newfoundland	6,642	133
Nova Scotia	1,725	32
Prince Edward Island	185	18
New Brunswick	131	17
Quebec	262	13
Total	8,945	213

Figure 2

Some visits to sponsors were carried out but the audit was carried out mainly through file review. This approach was dictated by two factors. The audit took place two years after TAGS active measures have been curtailed and projects had terminated. Many of the project officers had retired under the Workforce Adjustment Program and several sponsors were no longer active with HRDC. The second factor was the size of a representative sample of all programs and options under TAGS prohibited a visit to a significant percentage of sponsors. The results presented in this report are mainly based on the information - or lack of - recorded in the project files.

We are aware that, for instance, the lack of evidence of monitoring in the file does not prove that the project officer has never visited the sponsor but there is at least a serious doubt that effective monitoring was ever conducted.

3.0 AUDIT FINDINGS

Contributions

Assessment of Proposals

Of the sample of 213 files, 20 showed no activity, that is, the proposal was not completed. Of the 193 files remaining, there were 167 contribution agreements and 26 grants.

Fifty-six of the projects that should have been supported by a proposal or a formal application did not have any. Therefore, it was not possible to determine on what basis these projects were accepted.

Few files contained the necessary information to assess the sponsor entitlement to the contribution under the option for which a proposal was made. Even though the information may have been gathered for a previous project, it was not transferred or cross-referenced to the current file thus indicating that the sponsor entitlement had been assessed.

Forty-three percent of amendments were not adequately explained and/or lacked supporting documentation. Projects that continued over the fiscal year end were re-opened in the new fiscal year under a different file number. This happened mostly in cases where activities undertaken under the Northern Cod Adjustment and Recovery Program were continued under TAGS. Important information such as proposals and contracts were not transferred or copied to the new file, making it impossible to assess the project based on the information available.

Of the 111 files where a proposal was available the audit established that 33 percent did not meet the criteria of the TAGS option chosen. The audit also found that 23 percent of the proposals did not state objectives relating to TAGS and that 42 percent did not identify measurable expected results.

There are instances where the proposal could have been acceptable, but under another measure, such as a purchase of training under Employment Assistance. However, most files did not contain sufficient information to properly assess what would have been the appropriate measure.

The audit established that four Green Projects (Regular) and two Green Projects (Training) did not meet the eligibility criteria of the initiative, which represents 30 percent of this category. The course cost, component of the Green Projects initiative was to:

- provide work experience on incremental projects of environmental benefit;
- be part of a year-round work/learn cycle for participants.
- provide experience related to individual adjustment plans;
- contribute to the preservation and/or enhancement of the environment;
- create short-term incremental employment;
- assist with the long-term economic renewal and adjustment of individual communities and of the region as a whole.

For participants, projects had to be linked to an individual plan. For communities, projects had to be linked to long-term strategies for a renewed economy and sustainable environment. Projects were to be generated through a community-based approach involving Community Advisory Committees bringing together business, government, and environmental specialists, among others, to direct and advise the process locally. All projects were to undergo an environmental assessment review. Those involving the fishery, such as aquaculture, required Department of Fisheries and Oceans comments. Environment Canada had a monitoring role with respect to the technical aspects of the project, including environmental progress and outcomes.

Of the twenty Green projects examined, several had minimal ties with the preservation and/or enhancement of the environment such as:

- training in heritage carpentry, recording scientific information, furniture making, fish processing;
- a feasibility study of agrifoods;
- development of ski trails and building of instructor huts;
- study of women's contributions to the economic and cultural development of a province.

Projects under Green (Course Costs) were not always associated with a Green Project (Regular). One project spent $99,000 for computer training. There was no link with another Green project nor a demonstrated capacity to develop skills in environment related fields.

Another project cost $588,958 also for computer training. While the initial proposal tied the training to work experience with an environmental group, a Green Project (Regular) agreement was never considered for that part of the project. Instead, a three month Project-based Training, pre-operational agreement was signed with the environmental organization to collect data necessary to achieve the training objective. However, this project was extended over the better part of two years at a cost of $113,018. The gradual withdrawal from TAGS active measures brought these projects to an end.

Eighty percent of the project files audited contained no indication that the sponsor had been checked for outstanding debt. One sponsor continued to receive project funding while an overpayment had been identified on a previous project. No collection action was taken. Eighty-four percent of the sponsors were not checked for other active contracts with HRDC (different Human Resources Centers may handle similar projects from one major sponsor; there is a risk of double funding if they are not aware of the existence of the other projects).

Although not a requirement, it was noted that some projects contained a pre-contract checklist that indicated a number of risks to be addressed prior to authorizing projects. A supervisor usually verified these. In general, however, there was no documentation on the reasons why the contribution project was recommended or selected. In 83 percent of the files, it could not be established what selection criteria were used.

Some proposals included ineligible costs such as profit margins. Ministerial approval, where necessary, was often missing in the file. Some files included the request for authorization but did not have the required response on file.

Agreements

In general, pro forma agreements, developed for the Canadian Jobs Strategy, were used. Consequently the purpose of the agreement is expressed in relation to the Canadian Jobs Strategy, not The Atlantic Groundfish Strategy. None of these forms were modified to reflect the objectives of TAGS. However, schedule A to the agreement should normally express what the objective of the project is, the key activities to be performed by the project and what the expected results are. Twenty-six percent of the projects did not have clear project objectives stated in the agreement and, as mentioned above, a further 23 percent did not have objectives that related to TAGS.

There were unexplained differences between similar agreements in terms of clauses related to objectives, sponsor/co-ordinator/employer eligibility, costs, eligibility of participants, recruitment of participants, training, payments, GST, default and disposition of assets. In some cases, funding was provided under a different measure than the one under which the agreement was signed. There was evidence of projects being redefined from one intervention to another. Changes to the coding were reflected on schedule "B" of the agreement that identifies the eligible costs of the project. However, in all these cases, there was no explanation why and the body of the agreement that spells out, for the sponsor, the terms and conditions that apply was not modified.

Employment Assistance and Delivery Assistance were at times confounded with each other. A similar situation existed between Job Opportunities and Portable Wage Subsidy. For example, Delivery Assistance agreements were used to contract with counseling agencies to provide services to participants in remote areas. However, Employment Assistance is the measure to be used in these cases.

Portable Wage Subsidy was expected to encourage sponsors to hire TAGS participants into permanent full time positions. This option would subsidize wages up to 50% to a maximum of $200 per week. The normal expected term was to be 18 months in which HRD paid the subsidy for the first and third segments, and the employer paid the full cost of the term in between.

Job Opportunities focused on clients' needs and was intended to give participants the required skills needed to secure permanent employment, hopefully with the sponsor. This measure subsidizes wages up to 50% to a maximum of $300 per week. The work period was expected to be from 12 to 30 weeks. There were provisions to extend the subsidy of this option to 100% of salary up to $7.50 per hour and up to 52 weeks for severe employment barriers. The Job Opportunities measure also has a training component that subsidizes the employer up to $8.00 per hour for on-the-job training and $20.00 per hour for off-the-job training. The terms and conditions of these two measures were often confused and applied under the wrong agreement.

Few files contained evidence that the sponsor signatories were signing officers with their respective organization. Signing authorities for HRDC could not be verified in all provinces. Signature cards could not be produced in every region and consequently did not allow auditors to verify the authenticity of signatories.

A project established at $463,000 was split into four separate projects so that the local manager could sign the agreements. This practice does not comply with the delegation of authority.

More than half of the agreements were signed after the start date of the project. In one case, the project officer issued a "prior commitment letter" to a sponsor before the agreement was approved, allowing the sponsor to proceed without a formal agreement. In another case, an agreement for $141,200 was signed after the project was completed and the claim for reimbursement had been received.

There are a few instances of projects where payments for over $50,000 were made with no signed agreement.

In some instances TAGS and non-TAGS participants participated in projects, specifically under course purchases, yet all expenditures were funded through TAGS instead of being apportioned according to the proportion of TAGS and non-TAGS participants under the proper funding authority. The reason given is that the courses had to be purchased in "blocks" of a minimum number of seats, and that when there were not enough TAGS participants, the seats were provided to other HRDC clients at no extra cost to TAGS.

Project officers indicated that non-TAGS participants were required to cover their own course costs (such as books and supplies), and that the purchase of "blocks" of seats was cost-effective compared to having participants travel and stay in other communities.

Management and Monitoring

There was little evidence of on-site monitoring. Three quarters of the projects were not subject to on-site financial or operational monitoring. Only about 50 percent of the files contained evidence of off-site monitoring (telephone calls, notes to files, memos). However, when monitoring had taken place, and need for corrective action had been identified, this corrective action had been taken in most cases.

In particular, one company received benefit in excess of $500,000 over the life of the project, went into receivership and was closed down. There was no evidence that the project had been monitored. Indications of developing problems existed early in the life of the project, and monitoring could have prevented a loss of more than $100,000 for HRDC.

In another case under Job Opportunities and Delivery Assistance agreements, a sponsor, acting as a coordinator, had several contracts for training TAGS participants through companies in another province. The value of the three contracts was $721,400 of which $490,330 was expended. There is no documentation on the participants who were trained, nor are there copies of invoices for materials purchased. During our visit, two years after the fact, the coordinator could not account for all the monies received from HRDC and there was no support for the payments made to the employers.

Little control was exercised on cheque distribution on most Self-employment Assistance projects. Some recipients kept receiving payments for several months after the business had closed down. In another case, an employer under a Portable Wage Subsidy agreement continued receiving payments after the participant became a partner of the company. No overpayments were established in any of those cases.

In some instances progress or activity reports were completed by the sponsors attesting to how well the project was doing. These reports appeared to have been mostly taken at face value by the project officer as a mark of success without further monitoring.

When a project terminates, a close-out procedure must be completed:

- all advances have been accounted for;
- overpayment has been set up and recovered;
- assets purchased with funds received from HRDC have been disposed as directed;
- final report is on file, if applicable;
- expected project results are evaluated against actual results;
- notes must be put to file for subsequent applications (best practices, lessons learned).

Although most projects we audited were completed for more than two years, eighty-seven files did not show any evidence of closure.

Files with common clients or sponsors were not linked. In a number of instances, project officers would advise that results of projects were contained in files of employment counselors. We found that this was most common with training options when trying to determine whether or not a client had actually successfully completed the course that was paid for.

In general, the outcome of projects was not documented or known.

Claims and Payments

Most claims were not supported by invoices for expenditures, or attendance records to verify course participation or pay records to support salary of participants or project personnel. IAB recognizes that it is HRDC policy to pay most claims at their face value provided there is on-going monitoring; we found, however, that few sponsors/participants had been visited by project officers or had had financial records verified.

The following discrepancies were identified on Training projects files:

- non-TAGS participants received training under TAGS projects (see 3rd paragraph on page 13 for explanation);
- attendance lists demonstrated that participants had actually received the training were found in very few course purchasing claims;
- there is no indication how moveable assets purchased with contribution money were disposed of when a course was canceled.

A detailed cash flow was not available for 44 percent of agreements. Thirty-four percent of the claims were not supported or were incorrect. On average, in about five percent of the cases, the errors went undetected and payments were made for expenses that did not comply with the agreement.

A few overpayments were established but no recovery action had been initiated.

Contributions or Service Contracts

In two instances, contributions agreements were used to pay for counseling services to TAGS participants and for adjudicators conducting a review of participants eligibility to TAGS income support. The criteria used by the Department to determine if these cases were a contribution was that these projects would benefit the participants of the Strategy. However, the Department also derives a benefit from the agreement in that it relieves it of a workload that would otherwise have to be addressed in order to deliver the service.

Clarification should have been obtained from Treasury Board Secretariat on the use of contributions or service contracts.

Grants

Employment Bonus

The employment counselor is responsible for determining the eligibility of a participant and the amount of the bonus to be paid. In most cases there was a request from the employment counselor to the project officer to initiate the payment of the grant and some files contained letters of understanding which detailed the criteria for eligibility to the bonus. Few files however contained the participant's information form and showed how the bonus was calculated.

In 15% of the cases, the Employment Bonus was paid prior to the completion of the 52-week employment period. HRCCs advised that this was done when it appeared the participant had secured long-term employment. Headquarters had authorized this practice through a communication to the regions on measures to be adopted to remove barriers in the implementation of TAGS. While it authorized the field to apply that measure immediately if there was a demand for it, ministerial and Treasury Board approvals were still required for this measure to become effective. Management at headquarters indicated that verbal approval had been obtained from the Treasury Board Secretariat.

4.0 CONCLUSIONS

Some of the projects included in the sample were remarkably well managed and led to the creation of sustained employment in new, innovative sectors of the economy despite the difficult conditions in which these programs were delivered. The long term impact of the training and developmental services received by thousands of people from the fishing industry is still to be assessed.

The review of the files identified a number of weaknesses in the management, control and monitoring of TAGS contribution projects. Proposals were lacking from project files or were not sufficiently developed. Several agreements were incomplete, including inadmissible costs, or did not correspond to the measure under which funding was provided. Project objectives and/or outcome were generally not clear.

There were examples of contract splitting, signing after the fact contracts, non-compliance of signing authority, and in two cases, ineligible profit margins were included. Often, projects were not properly documented and their wording was not appropriate.

The eligibility of many projects could not be assessed because of insufficient information. It was often difficult to obtain the full picture as many sponsors had more than one project or had projects carried forward from year to year under different project numbers, and files were not linked to each other.

Claims were not supported by documentation of expenditures such as receipts, course attendance lists or payroll records and there was little evidence of on-site monitoring visits to review expense records. It appears that monitoring had been curtailed due to downsizing and workload pressures.

Incorrect choice of option and coding, and use of the wrong contract form led to distortion in the reporting of activities. Confusion between Delivery Assistance and Employment Assistance, Wage subsidies and Job Opportunity led to difficulties in the management of the projects and unclear expectations from HRDC sponsors.

As a result of the above, it is not possible to certify that most projects funded under various TAGS labour market adjustment options met program criteria, were properly managed, controlled and monitored, and that the grants and contributions were generally used for their intended purpose.

Recommendations

Since TAGS grants and contributions have expired three years ago and a major review of active Grants and Contributions programs is being conducted by IAB, no recommendations specific to TAGS will be made at this time. The lessons learned during this audit will be incorporated into the Grants and Contributions report.

It is recommended, however, that HRDC begin using the results of this audit in building better practices with respect to the overall management of grants and contributions.

Management Response

Human Resources Development Canada (HRDC) has reviewed the report produced by the Internal Audit Bureau (IAB) on the Audit of The Atlantic Groundfish Strategy (TAGS) Grants and contribution Agreements and agrees with the findings.

Management believes that the report is comprehensive and would like to thank the IAB for their efforts in this regard.

HRDC is pleased that the IAB report acknowledges the very difficult environment and urgent priorities that HRDC faced at the time that TAGS was being implemented. However, these facts cannot be understated. The closure of the Atlantic Groundfish industry affected thousands of individuals in hundreds of communities throughout Atlantic Canada and Quebec. HRDC was faced with the enormous challenge of having to respond to this human crisis, with constrained resources, in the implementation of the program. TAGS was designed to help individuals, but required that all individuals participate in adjustment measures in order to receive assistance.

HRDC staff accepted the challenge and did whatever possible to assist people to become actively involved in adjustment interventions. This necessitated flexibility, adaptation and revision in the way the program was managed locally. As such, TAGS was implemented in a non-traditional manner, motivated by the desire to assist individuals who were most in need.

It should be noted that the audit was conducted two years after adjustment programming under TAGS ended, and although some visits to sponsors took place, the audit was carried out mainly through a file review and the results in the report are based on that information.

HRDC recognizes that the report raises a number of important points and concerns related to the managing, controlling and monitoring of TAGS grants and contribution agreements. The positive and valuable lessons learned from the findings in the report will serve as a basis to assist HRDC to better manage, control and monitor grants and contribution agreements in other programs. In fact, HRDC has already taken action to develop new policies and procedures; to provide training for managers and staff; and to secure resources in new initiatives to ensure sufficient monitoring.

APPENDIX "A"

Files Reviewed by Measure

Types	TAGS Active Measures	Number of Projects	Sample
To facilitate access to employment	Mobility Assistance	1,308	14
	Job Opportunities	98	19
	Job Development	3	0
	Portable Wage Subsidy	324	10
	Employment Assistance	213	22
	Employment Bonus	394	13
To prepare individuals for work	Workplace-based Training	4	3
	Co-ordinating Groups	11	6
	CEC Purchases	4,854	14
	Project-based Training	98	15
	University Tuition	922	14
To enhance employment opportunities	Self-Employment Assistance	40	10
	Green Projects:		
	- Regular	188	18
	- Training	30	9
	Community Opportunities Pool	232	21
To assist in delivery	Delivery Assistance	226	25
TOTAL		**8,945**	**213**

APPENDIX "A"

Files Reviewed by Measure

Types	TAGS Active Measures	Number of Projects	Sample
To facilitate access to employment	Mobility Assistance	1,308	14
	Job Opportunities	98	19
	Job Development	3	0
	Portable Wage Subsidy	324	10
	Employment Assistance	213	22
	Employment Bonus	394	13
To prepare individuals for work	Workplace-based Training	4	3
	Co-ordinating Groups	11	6
	CEC Purchases	4,854	14
	Project-based Training	98	15
	University Tuition	922	14
To enhance employment opportunities	Self-Employment Assistance	40	10
	Green Projects:		
	- Regular	188	18
	- Training	30	9
	Community Opportunities Pool	232	21
To assist in delivery	Delivery Assistance	226	25
TOTAL		**8,945**	**213**

Développement des ressources humaines Canada
Bureau de vérification interne

Human Resources Development Canada
Internal Audit Bureau

RAPPORT FINAL

Vérification des subventions et des contributions de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

N° de projet : 407/98

Équipe de l'examen

Directeur général :	J.K. Martin
Directeur de la vérification :	G. Duclos
Vérificateurs :	D. Grant
	N. Adams
	P. Albert
	E. Amzallag
	D. Lefebvre
	C. MacNeil

AUTORISATION : **Copie originale signée par**

DIRECTEUR : Gilles Duclos _____ 19 avril 1999 _____
Date

DIRECTEUR GÉNÉRAL : James K. Martin _____ 19 avril 1999 _____
Date

Avril 1999

TABLE DES MATIÈRES

1.0 RÉSUMÉ **1**
Objectif 1
Contexte 1
Critères de la vérification 2
Principales constatations 2

2.0 INTRODUCTION **5**
Contexte 5
Objectif et critères de la vérification 7
Étendue de la vérification 7

3.0 CONSTATATIONS **9**
Contributions 9
Évaluation des propositions 9
Gestion et contrôle 13
Demandes de paiement et versements 14
Contributions ou marchés de services 15
Subventions 15
Bonis à l'emploi 15

4.0 CONCLUSIONS **17**
Recommandations 18
Réponse de la direction 18

ANNEXE A – Dossiers examinés, par mesure

1.0 RÉSUMÉ

Objectif

L'objectif de cette vérification consistait à donner l'assurance que les projets financés par l'entremise de diverses mesures d'adaptation au marché du travail de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie) répondaient aux critères du programme, qu'ils ont été bien gérés, contrôlés et surveillés, et que les subventions et contributions ont servi aux fins pour lesquelles elles avaient été prévues.

Contexte

Les derniers accords de contribution de la Stratégie ayant été approuvés il y a plus de deux ans, la vérification s'est donc attardée principalement à un examen des dossiers, lequel a été complété par des visites à des promoteurs sélectionnés. Au total, 167 projets de contribution et 26 projets de subvention ont été choisis au hasard afin d'englober les 16 mesures actives prévues par la Stratégie. La taille de l'échantillon pour chacune des mesures a été déterminée en fonction de la population totale et des facteurs de risques basés sur l'ampleur et la complexité des projets.

La Stratégie a été mise au point et appliquée pendant une période critique et dans un environnement difficile. L'interdiction de la pêche à la morue et la diminution des activités de transformation du poisson ont sévèrement affecté l'économie des régions visées. L'un des grands objectifs du gouvernement était d'injecter dans les collectivités touchées des fonds afin de maintenir les activités économiques et sociales essentielles.

Il fallait donc mettre en place en priorité un programme de soutien du revenu aux travailleurs touchés. Toutefois, cette mesure a influé directement sur le mode de gestion des programmes de contribution, car les bénéficiaires du soutien du revenu devaient participer à des mesures actives visant à faciliter leur intégration à d'autres débouchés en dehors du secteur des pêches. Ce contexte a suscité des pressions qui ont fait qu'un grand nombre de projets ont été identifiés, approuvés et mis sous contrat en très peu de temps. Faute de temps pour élaborer des options de formation et de création d'emplois spécifiques aux objectifs de la Stratégie, les options offertes dans le cadre de la Planification de l'emploi[1] ont été utilisées sans avoir été vraiment adaptées. Des politiques ont été adoptées, puis modifiées au fil de l'évolution de la Stratégie – ce qui a exigé de la souplesse, une grande faculté d'adaptation et une révision des méthodes de gestion du programme au niveau local. La Stratégie a alourdi, de 40 000 clients, la charge de travail des agents au moment où le ministère procédait à une rationalisation majeure de ses

[1] La Planification de l'emploi a été remplacée peu après par les prestations d'emploi et les mesures de soutien dans le cadre du Programme d'investissement dans les ressources humaines.

effectifs. La perte de savoir-faire, l'augmentation du nombre de cas et la nécessité de former le nouveau personnel ont eu des répercussions négatives sur le contrôle des projets et sur la qualité des documents.

Tous ces facteurs réunis expliquent l'environnement qui est à l'origine des nombreux problèmes relevés lors de la vérification.

Critères de la vérification

Quatre grands critères ont été établis :

a) le processus contractuel devait être conforme aux normes du Conseil du Trésor et de DRHC relatives aux accords de subvention et de contribution dans le cadre de la Stratégie;
b) les projets devaient avoir été bien gérés et avoir fait l'objet d'un contrôle opérationnel et financier;
c) les promoteurs devaient avoir respecté les modalités et conditions prévues à l'accord qu'ils avaient conclu;
d) les subventions devaient avoir été versées uniquement aux personnes et aux organisations admissibles et les contributions utilisées aux seules fins pour lesquelles elles avaient été sollicitées.

Principales constatations

La vérification a surtout consisté à l'examen d'un certain nombre de dossiers complétés, dans la mesure du possible, par des visites de centres des ressources humaines et de promoteurs. Les résultats présentés ci-dessous reflètent les limites d'un examen basé en grande partie sur l'étude de documents, mais sont considérés comme représentatifs de la gestion globale des subventions et des contributions liées à la Stratégie.

La présente vérification n'a pas couvert l'impact global des mesures actives sur les pêcheurs et les travailleurs d'usines de transformation des régions touchées. Toutefois, la vérification a mis en lumière des projets réussis, qui ont permis à des pêcheurs et des travailleurs d'usines de transformation de se recycler dans d'autres secteurs d'activité économique. Par contre, on a identifié d'importants problèmes touchant la gestion des projets de subvention et de contribution sélectionnés.

Voici les résultats de la vérification ayant trait aux quatre critères fondamentaux appliqués aux projets de contributions et les critères appliqués aux subventions.

Projets de contribution :

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que le processus de sélection et d'approbation donnait l'assurance que les clients et les promoteurs étaient admissibles :

- près du tiers des dossiers de projets échantillonnés n'avaient pas de plan d'affaires montrant comment les ressources financières accordées par DRHC seraient utilisées pour répondre aux objectifs du programme à l'égard des clients admissibles;
- la majorité des dossiers ne renfermaient aucune documentation sur l'admissibilité des demandeurs, l'existence de dettes ou d'autres contrats actifs avec DRHC ou avec d'autres organismes fédéraux (de multiples sources de revenu pouvaient résulter en un double financement);
- la recommandation et le choix du projet n'étaient pas justifiés dans près d'un tiers des dossiers;
- trente-trois pour cent des propositions examinées ne répondaient pas aux critères de l'option sous laquelle elles étaient financées.

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que les droits et les obligations des deux parties étaient clairement définis dans un contrat valide :

- dans près d'un cas sur quatre, le libellé des contrats ne correspondait pas à l'option choisie pour le projet, ou encore il n'y avait tout simplement pas de contrat au dossier;
- près de la moitié des contrats ne comportaient aucun état détaillé de l'encaisse, ni de budget détaillé, ni de plan d'action (un plan assorti "d'extrants" mesurables, dans lequel les objectifs auraient été clairement énoncés et les clients cibles clairement identifiés);
- près d'un accord sur six contenait des modifications qui n'étaient pas documentées ou expliquées;
- près de la moitié des contrats ont été signés après la date de début du projet.

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que les projets de contribution ont été bien gérés et contrôlés :

- la majorité des projets examinés ne contenaient pas d'indication à l'effet que le travail de l'agent avait été supervisé;
- la majorité des dossiers de projets ne renfermaient aucune preuve de contrôle opérationnel et financier, sur place ou autrement.

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que les demandes de remboursement des dépenses étaient bien documentées et les remboursements respectaient les modalités et conditions prévues au contrat :

- dans certains cas, l'examen des projets a démontré que les remboursements de dépenses demandés et effectués ne correspondaient pas aux stipulations du contrat ou encore que le total des remboursements dépassait la limite fixée initialement;
- les remboursements ont généralement été demandés et effectués sans pièces justificatives à l'appui et sans preuve de contrôle financier ou opérationnel au dossier (c'est une pratique reconnue de rembourser la plupart des demandes sans pièces justificatives, pourvu qu'il y ait des contrôles réguliers).

Des tendances similaires ont été relevées dans le cas des projets écologiques, mais l'absence de lien entre leurs deux volets – volet régulier (projet) et formation (achat de cours) qui ont été considérés comme deux projets indépendants alors qu'ils auraient dû être étroitement liés, a été une source supplémentaire de confusion.

Subventions :

Critère : Les documents au dossier permettent d'établir que le versement des subventions était conforme aux politiques et aux procédures applicables

- dans deux cas sur treize, les bonis à l'emploi ont été versés avant la fin des 52 semaines d'emploi requises.

Les documents aux dossiers ne permettent pas d'établir que la plupart des projets financés dans le cadre des diverses mesures d'adaptation au marché du travail répondaient aux critères du programme, qu'ils ont été bien gérés, contrôlés et surveillés, et que les subventions et contributions ont généralement été utilisées aux fins prévues.

2.0 INTRODUCTION

Contexte

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie) a été mise au point et appliquée durant une période critique et dans un environnement difficile. L'interdiction de la pêche au poisson de fond et des activités de transformation du poisson a porté un très dur coup aux régions visées. L'un des grands objectifs du gouvernement était d'injecter des fonds dans les collectivités touchées afin de maintenir les activités économiques et sociales essentielles.

Il fallait donc mettre en place en priorité un programme de soutien du revenu des travailleurs touchés. Toutefois, cette mesure a influé directement sur le mode de gestion des programmes de contribution, car les bénéficiaires du soutien du revenu devaient participer à des mesures actives visant à les aider à s'adapter à d'autres débouchés en dehors du secteur des pêches. Cette situation a suscité des pressions qui ont fait qu'un grand nombre de projets ont été déterminés, approuvés et mis sous contrat en très peu de temps. Faute de temps pour élaborer des options de formation et de création d'emplois spécifiques aux objectifs de la Stratégie, les options offertes dans le cadre de la Planification de l'emploi[2] ont été utilisées sans avoir été vraiment adaptées. Des politiques ont été adoptées, puis modifiées au fil de l'évolution de la Stratégie, ce qui a exigé de la souplesse, une grande faculté d'adaptation et une révision des méthodes de gestion du programme au niveau local. La Stratégie a alourdi, de 40 000 clients, la charge de travail des agents au moment où le ministère procédait à une rationalisation majeure de ses effectifs. La perte de savoir-faire, l'augmentation du nombre de cas et la nécessité de former le nouveau personnel ont eu des répercussions négatives sur le contrôle des projets et sur la qualité des documents.

Tous ces facteurs réunis expliquent l'environnement qui est à l'origine des nombreux problèmes décelés lors de cette vérification.

La Stratégie est entrée en vigueur le 16 mai 1994. Elle offrait des programmes d'aide aux travailleurs et aux collectivités touchés par le moratoire sur le poisson de fond dans les zones de pêche de cinq provinces, soit Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec.

[2] La Planification de l'emploi a été remplacée peu après par les prestations d'emploi et les mesures de soutien dans le cadre du Programme d'investissement dans les ressources humaines.

Développement des ressources humaines Canada était chargé :

- de rehausser la profession des pêcheurs demeurés actifs dans l'industrie des pêches;
- de faciliter l'adaptation au marché du travail des personnes touchées par la crise des pêches de l'Atlantique.

La participation obligatoire aux mesures d'adaptation a suscité des pressions qui ont fait qu'un grand nombre de projets de contribution ont été identifiés, approuvés et mis sous contrat en très peu de temps. Toutefois, au fil de l'évolution de la Stratégie, les fonds attribués aux mesures actives ont dû être transférés au soutien du revenu. En conséquence, la participation aux mesures actives est devenue plus sélective et a finalement été abandonnée.

Le tableau suivant indique les éléments du programme qui ont été utilisés pour atteindre ces objectifs et les sommes qui ont été consacrées à chacune des mesures.

Mesures actives de la Stratégie

Mesures actives	Nombre de projets	Dépenses ($)
CONTRIBUTIONS :		
Projets écologiques – Volet régulier	188	20 312,996
Subvention salariale transférable	324	2 550 969
	1 308	2 205 196
Aide au travail indépendant	40	358 984
Programme d'activités communautaires	232	1 302 600
Développement de l'emploi	3	228 000
Perspectives d'emploi	98	4 433 749
Aide à l'emploi	213	15 687 011
Aide à l'exécution	226	8 365 714
Formation :		90 430 440
• Groupes de coordination	11	
• Achat de formation par les CEC	4 854	
• Projets écologiques – Formation	30	
• Formation en milieu de travail	4	
• Formation dans le cadre de projets	98	
SUBVENTIONS :		
Frais de scolarité universitaire	922	1 045 000
Bonis à l'emploi	394	1 857 000
TOTAL	**8 945**	**148 777 659**

Figure 1

Même si la Stratégie a fait l'objet de plusieurs examens et vérifications, aucun rapport n'a été établi sur les accords de subvention et de contribution connexes. À la suite du dépôt du rapport du Vérificateur général en octobre 1997, le Comité permanent des pêches et des océans a demandé la tenue d'une vérification des fonds non couverts par la vérification du Vérificateur général. Le bureau de vérification interne avait déjà prévu une vérification des programmes de contributions et de subventions. Il a été décidé que les programmes de la

stratégie seraient inclus et que le BVG reverrait le travail pour en déterminer la pertinence pour son propre rapport et s'assurer que les preuves documentaires rencontraient ses besoins.

Objectif et critères de la vérification

Donner l'assurance que les projets financés par l'entremise des diverses mesures d'adaptation au marché du travail dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie) répondaient aux critères du programmes, qu'ils ont été bien gérés, contrôlés et surveillés, et que les subventions et contributions ont servi les fins pour lesquelles elles avaient été prévues.

Critères de la vérification :

a) le processus contractuel devait être conforme aux normes du Conseil du Trésor et de DRHC relatives aux accords de subvention et de contribution;
b) les projets devaient avoir été bien gérés et avoir fait l'objet d'un contrôle opérationnel et financier;
c) les promoteurs devaient avoir respecté les modalités et conditions prévues à l'accord qu'ils avaient conclu;
d) les subventions et contributions devaient avoir été versées uniquement aux personnes et aux organisations admissibles et les contributions utilisées aux seules fins pour lesquelles elles avaient été demandées.

Les critères fondés sur les modalités et conditions régissant les subventions et contributions dans le cadre du programme de la Planification de l'emploi, de même que sur les politiques et les lignes directrices relatives à la Stratégie, ont été appliqués aux projets sélectionnés.

Étendue de la vérification

Les cinq régions visées par la Stratégie ont fait l'objet de la présente vérification, qui a porté sur toutes les mesures actives d'adaptation au marché du travail mises en œuvre aux termes de la Stratégie. La figure 2 donne une répartition par province de l'échantillon stratifié des 213 dossiers examinés. L'annexe A donne la répartition de l'échantillon selon les mesures.

Dossiers examinés par région

Province	Nombre de projets	Projets échantillonnés
Terre-Neuve	6 642	133
Nouvelle-Écosse	1 725	32
Île-du-Prince-Édouard	185	18
Nouveau-Brunswick	131	17
Québec	262	13
Total	8 945	213

Figure 2

Quelques promoteurs ont été visités, mais la vérification a été effectuée principalement au moyen d'un examen des dossiers. Deux facteurs ont dicté cette approche. D'abord, la vérification a eu lieu deux ans après que l'on eut réduit les mesures actives de la Stratégie et abandonné certains projets. Nombre d'agents de projets ont pris leur retraite dans le cadre du Programme de réaménagement de l'effectif, et plusieurs promoteurs n'étaient plus actifs au sein de DRHC. Ensuite, la taille d'un échantillon représentatif de tous les programmes et de toutes les options liés à la Stratégie rendait impossible la visite d'un pourcentage élevé de promoteurs. Les résultats présentés dans notre rapport se fondent principalement sur l'information – ou l'absence d'information – consignée dans les dossiers de projet.

Nous réalisons que, par exemple, l'absence au dossier de preuve documentaire de visites de contrôle ne prouve pas que l'agent de projet n'a jamais rendu visite au promoteur, mais elle crée au moins un doute sérieux quant à l'exécution d'un contrôle efficace.

Dossiers examinés par région

Province	Nombre de projets	Projets échantillonnés
Terre-Neuve	6 642	133
Nouvelle-Écosse	1 725	32
Ile-du-Prince-Edouard	185	18
Nouveau-Brunswick	131	17
Québec	262	13
Total	8 945	213

Figure 2

Quelques promoteurs ont été visités, mais la vérification a été effectuée principalement au moyen d'un examen des dossiers. Deux facteurs ont dicté cette approche. D'abord, la vérification a eu lieu deux ans après que l'on eut réduit les mesures actives de la Stratégie et abandonné certains projets. Nombre d'agents de projets ont pris leur retraite dans le cadre du Programme de réaménagement de l'effectif, et plusieurs promoteurs n'étaient plus actifs au sein de DRHC. Ensuite, la taille d'un échantillon représentatif de tous les programmes et de toutes les options liés à la Stratégie rendait impossible la visite d'un pourcentage élevé de promoteurs. Les résultats présentés dans notre rapport se fondent principalement sur l'information – ou l'absence d'information – consignée dans les dossiers de projet.

Nous réalisons que, par exemple, l'absence au dossier de preuve documentaire de visites de contrôle ne prouve pas que l'agent de projet n'a jamais rendu visite au promoteur, mais elle crée au moins un doute sérieux quant à l'exécution d'un contrôle efficace.

3.0 CONSTATATIONS

Contributions

Évaluation des propositions

De l'échantillon de 213 dossiers, 20 étaient inactifs en ce sens que la proposition n'avait pas aboutie. Dans les 193 dossiers restants, 167 portaient sur des accords de contribution et 26 sur des accords de subvention.

Cinquante-six projets qui auraient dû être étayés par une proposition ou une demande officielle ne l'étaient pas. Par conséquent, il a été impossible de déterminer sur quels fondements ces projets avaient été acceptés.

Peu de dossiers contenaient les renseignements nécessaires à l'évaluation de l'admissibilité du promoteur au volet de la contribution sous lequel la proposition avait été présentée. Même si des renseignements pouvaient avoir été réunis pour un projet précédent, ils n'avaient pas été transférés au dossier en cours et celui-ci n'y faisait pas référence. On ne pouvait donc pas savoir si l'admissibilité du promoteur avait bel et bien été évaluée.

Quarante-trois pour cent des modifications n'étaient pas été étayées par une explication adéquate ou une pièce justificative. Des projets qui se sont poursuivis après la fin de l'année financière ont été réactivés pour la nouvelle année sous un numéro de dossier différent. C'était le cas en particulier lorsque des activités entreprises dans le cadre du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord se sont poursuivies dans le cadre de la Stratégie. Des documents importants comme la proposition et le contrat n'ont pas été copiés ni transférés au nouveau dossier; il a donc été impossible d'évaluer le projet à partir des renseignements disponibles.

Sur les 111 dossiers qui renfermaient une proposition, 33 pour cent de celles-ci ne répondaient pas aux critères de l'option choisie relativement à la Stratégie. La vérification a en outre révélé que 23 pour cent des propositions n'énonçaient aucun objectif lié à la Stratégie et que 42 pour cent de ces propositions n'indiquaient aucun résultat mesurable escompté.

Dans certains cas, la proposition aurait pu être acceptable, mais sous un autre volet de la Stratégie, comme l'achat de cours de formation dans le cadre de l'Aide à l'emploi. Toutefois, la majorité des dossiers ne renfermaient pas d'informations suffisantes pour déterminer quel volet aurait été le mieux approprié.

La vérification a permis d'établir que quatre projets écologiques sur le volet régulier et deux sur le volet achat de cours ne répondaient pas aux critères d'admissibilité à l'initiative, ce qui représente 30 pour cent des projets pour cette catégorie.

La composante « achat de cours » de l'initiative écologique visait à :

- fournir une expérience de travail dans le cadre de projets d'amélioration graduelle axés sur la protection de l'environnement;
- être intégrée à un cycle annuel d'alternance travail-études pour les participants.
- offrir une expérience rattachée aux plans d'adaptation des participants;
- contribuer à la protection ou à l'amélioration de l'environnement;
- créer des emplois additionnels à court terme;
- contribuer au redressement économique à long terme et à l'adaptation des collectivités et de l'ensemble de la région.

Pour les participants, les projets devaient être liés à leur plan personnel d'adaptation. Dans le cas des collectivités, ils devaient être rattachés à des stratégies à long terme visant à transformer leur économie et à assurer leur développement durable. Les projets devaient résulter d'une approche communautaire par l'entremise de comités consultatifs communautaires réunissant des représentants du monde des affaires, du gouvernement et de spécialistes en environnement. Ces comités étaient chargés de diriger le processus et de fournir des conseils au niveau local. Tous les projets devaient passer une évaluation environnementale. Les projets axés sur les pêches, dans le domaine de l'aquaculture, notamment, devaient être soumis à Pêches et Océans pour commentaire. Environnement Canada avait un rôle de surveillance quant aux aspects techniques du projet, y compris des progrès et des résultats.

Parmi les vingt projets écologiques que nous avons examinés, plusieurs avaient des liens minimaux avec la protection ou l'amélioration de l'environnement tel que :

- formation en ébénisterie traditionnelle, enregistrement de données scientifiques, construction de meubles, traitement du poisson;
- étude de faisabilité sur l'agro-alimentaire;
- aménagement de pentes de ski et de cabanes pour les instructeurs;
- étude sur la contribution des femmes au développement économique et culturel d'une province.

Les projets du volet écologique - achat de cours - n'étaient pas toujours associés à des projets écologiques du volet régulier. Pour des projets, on a dépensé 99 000 dollars pour de la formation en informatique. Il ne comportait lui-même aucun volet écologique et n'était relié à aucun autre projet écologique.

Pour un autre projet, on a dépensé 588,958 S pour de la formation en informatique. Même si la proposition initiale reliait cette formation à une expérience de travail auprès d'un groupe environnementaliste, un accord de projet écologique (volet régulier) n'a jamais été envisagé pour cette composante. Au lieu de cela, un accord préliminaire de formation fournie dans le cadre du projet a été signé avec le groupe pour la collecte des données nécessaires à la réalisation des objectifs de la formation. Ce projet a néanmoins été

prolongé de presque deux ans au coût de 113,018 $. Le retrait graduel des mesures actives dans le cadre de la Stratégie a entraîné l'abandon des deux projets.

Quatre-vingt pour cent des dossiers vérifiés ne portaient aucune mention qu'on avait vérifié si le promoteur avait des dettes actives. Ainsi, un promoteur a continué à recevoir des paiements pour un projet alors qu'on avait déterminé un trop payé pour un de ses projet antérieur. Aucune mesure de recouvrement n'avait été prise. Dans 84 pour cent des cas, on n'a pas vérifié si le promoteur avait d'autres contrats actifs avec DRHC. Certains promoteurs importants ont mené plusieurs projets simultanément et il est possible que ceux-ci aient été gérés par différents Centres de ressources humaines du Canada qui ignoraient cette situation, ce qui crée une risque de paiement en double.

Même si ce n'était pas une exigence, on a constaté que certains dossiers de projets contenaient une liste de vérification préalable à l'autorisation des projets. Un superviseur se charge habituellement de la vérification. En règle générale, cependant, aucun document n'appuie les motifs pour lesquels un projet de contribution a été recommandé ou sélectionné. Dans le cas de 83 pour cent des dossiers, il a été impossible de déterminer quels critères de sélection avaient été utilisés.

Certains projets comportaient des coûts inadmissibles comme une marge de profit. L'autorisation ministérielle, dans les cas où elle était requise, était souvent absente du dossier. Dans certains dossiers, nous avons retrouvé la demande d'autorisation, mais non la réponse à cette demande.

Ententes

En général, les accords types de la Planification de l'emploi ont été utilisés. Par conséquent, l'objet de l'accord était libellé en fonction de la Planification de l'emploi et non de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Aucun de ces formulaires n'a été modifié en fonction des objectifs de la Stratégie. L'annexe A de l'accord aurait dû normalement préciser les objectifs du projet, les principales activités prévues et les résultats escomptés. Or, dans 26 pour cent des cas, aucun objectif n'était clairement défini et, comme nous l'avons signalé plus haut, dans un autre 23 pour cent des cas, les objectifs n'étaient pas reliés à la Stratégie.

Nous avons constaté des différences inexplicables entre les accords de même type en ce qui a trait aux objectifs, à l'admissibilité du promoteur, du coordonnateur ou de l'employeur, aux coûts, à l'admissibilité des participants, au recrutement des participants, à la formation, aux paiements, à la TPS, à l'inexécution et à la cession des éléments d'actif. Dans certains cas, le financement a été fourni dans le cadre d'une mesure différente de celle qui faisait l'objet de l'accord. Nous avons pu constater que certains projets avaient été redéfinis plus d'une fois à la suite de différentes interventions, et que des changements avaient été apportés à la codification de l'annexe B de l'accord qui détermine

les coûts admissibles du projet. Toutefois, dans tous ces cas, aucune explication n'a été fournie et le corps du texte qui précise, à l'intention du promoteur, les modalités et conditions de l'accord, n'avait pas été modifié.

Les mesures d'Aide à l'emploi et d'Aide à l'exécution, ainsi que les mesures Perspectives d'emploi et Subvention salariale transférable ont été parfois confondues. À titre d'exemple, des accords d'Aide à l'exécution ont servi à passer des contrats avec des organismes de consultation pour offrir des services à des participants dans des régions éloignées. Des accords d'Aide à l'emploi auraient dû être utilisés.

La composante Subvention salariale transférable avait pour but d'encourager les promoteurs à embaucher des participants à la Stratégie dans des postes permanents à plein temps. La subvention couvrait 50 pour cent du salaire jusqu'à concurrence de 200 $ par semaine. La durée normale prévue devait être de 18 mois, DRHC assumait le coût du premier et du troisième segment, le deuxième étant payé en entier par l'employeur.

L'élément Perspectives d'emploi était axé sur les besoins de la clientèle et visait à doter les participants des compétences nécessaires pour trouver un emploi permanent, si possible auprès du promoteur. Le salaire était subventionné à 50 pour cent, jusqu'à concurrence de 300 $ par semaine, et l'emploi devait durer entre 12 et 30 semaines. Des dispositions permettaient d'élargir la subvention à 100 pour cent du salaire, jusqu'à concurrence de 7,50 $ de l'heure, et jusqu'à 52 semaines dans le cas de sérieux obstacles à l'emploi. L'élément Perspectives d'emploi comportait aussi un volet de formation permettant de subventionner les employeurs jusqu'à concurrence de 8 $ de l'heure pour de la formation en cours d'emploi et de 20 $ de l'heure pour de la formation à l'extérieur de l'entreprise. Les modalités d'application de ces deux mesures ont souvent été confondues et les unes appliquées aux autres.

Peu de dossiers comportaient des pièces prouvant que les signataires de l'accord au nom du promoteur, étaient des personnes autorisées à signer de tels accords. Les délégations de pouvoir de signature de DRHC n'ont pu être vérifiées dans toutes les provinces. Les fiches de signature n'ont pu être présentées dans toutes les régions, par conséquent, les vérificateurs n'ont pu confirmer l'authenticité des signatures.

Un projet, d'une valeur de 463 000 $, a été scindé en quatre projets afin que le gestionnaire local puisse signer les accords. Ce genre de pratique n'est pas conforme aux directives sur la délégation de pouvoirs.

Plus de la moitié des accords ont été signés après la date de début du projet. Dans un cas, l'agent de projet avait émis une « lettre d'engagement préalable » au promoteur avant que le projet soit approuvé, ce qui a permis au promoteur de procéder sans un accord en bonne et due forme. Dans un autre cas, le projet était terminé et la demande de remboursement avait été présentée avant que l'accord de 141 200 $ ne soit signé.

Nous avons relevé quelques projets où des paiements de plus de 50 000 $ ont été effectués en l'absence d'un accord signé.

Nous avons constaté des cas où des participants à la Stratégie et des participants extérieurs avaient été regroupés dans des projets d'achat de cours financés par l'intermédiaire de la Stratégie au lieu d'être répartis proportionnellement à l'autorisation de financement pertinente. On a invoqué le fait que les cours devaient être achetés « en blocs » d'un nombre minimal de sièges et que s'il n'y avait pas assez de participants à la Stratégie, les sièges étaient offerts à d'autres clients de DRHC sans coût additionnel pour la Stratégie. Les agents de projets ont indiqué que les participants extérieurs à la Stratégie étaient tenus de supporter leurs propres frais de cours (comme les livres et les fournitures) et que l'achat de « blocs » de sièges était rentable comparativement au déplacement et à l'hébergement des participants dans d'autres localités.

Gestion et contrôle

Nous avons trouvé peu de preuves de contrôle sur place (monitoring). Les trois quarts des projets n'ont fait l'objet d'aucun contrôle financier ou opérationnel sur le terrain. Seuls 50 pour cent environ des dossiers comportaient des pièces attestant d'un contrôle hors site (relevés d'appels téléphoniques, notes au dossier, notes de service). Toutefois, lorsque le besoin d'une mesure correctrice avait été déterminé à la suite d'un contrôle, celle-ci avait été apportée dans la plupart des cas relevés.

Il convient de signaler le cas d'une entreprise qui, après avoir reçu des fonds de plus de 500 000 $ pendant la durée du projet, a déclaré faillite et a fermé ses portes. Nous n'avons aucune indication que le projet avait fait l'objet de contrôle. Des indices que le projet connaissait des difficultés sont apparus dès le début et un tel contrôle aurait pu empêcher des pertes pour DRHC de plus de 100 000 $.

Dans un autre cas, en vertu d'accords de Perspectives d'emploi et d'Aide à l'exécution, un promoteur agissant à titre de coordonnateur a obtenu plusieurs contrats d'embauche et de formation de participants à la Stratégie par l'intermédiaire de compagnies dans une autre province. La valeur des trois contrats s'élevait à 721 400 $, dont 490 330 $ ont été dépensés. Il n'existe aucune documentation sur les participants qui ont été formés, ni copies de factures pour l'achat de matériel. Au cours de notre visite, deux ans après les faits, le coordonnateur n'a pu rendre compte de toutes les sommes qui avaient été versées par DHRC, ni produire de pièce à l'appui des paiements effectués aux employeurs.

Il y a eu peu de contrôle sur la distribution des chèques dans la plupart des projets d'Aide au travail indépendant. Certains bénéficiaires ont continué de recevoir des sommes pendant plusieurs mois après la fermeture de l'entreprise. Dans un autre cas, un employeur bénéficiant d'un accord de Subvention salariale transférable a continué de recevoir des paiements après que le participant fut devenu un associé de l'entreprise. Aucun trop payé n'a été établi.

Dans certains cas, des rapports d'étape ou d'activité faisant état de la situation du projet ont été présentés par les promoteurs. Ces rapports semblent généralement avoir été acceptés tel quel par l'agent de projet, qui n'a pas jugé bon d'effectuer d'autres contrôles.

Lorsqu'un projet prend fin, des formalités précises de fermeture doivent être remplies :

- toutes les avances doivent être comptabilisées;
- les trop payés doivent être déterminés et récupérés;
- on doit disposer des biens acquis avec les fonds reçu de DRHC de la façon prescrite;
- un rapport final, s'il y a lieu, doit être ajouté au dossier;
- les résultats réels du projets doivent être évalués par rapport aux résultats escomptés;
- des notes doivent être portées au dossier dans l'éventualité de demandes futures (pratiques exemplaires, leçons tirées).

Bien que la plupart des projets que nous avons vérifiés étaient terminés depuis plus de deux ans, nous n'avons retrouvé aucune preuve de fermeture dans 87 pour cent des dossiers.

Les dossiers portant sur les mêmes participants ou promoteurs ne référaient pas les uns aux autres. Dans un certain nombre de cas, les agents de projet ont dit que les résultats étaient consignés dans les dossiers des conseillers en emploi. Nous avons constaté que cette pratique était courante surtout pour les volets de formation lorsqu'on voulait déterminer si un client avait réussi ou non le cours pour lequel il avait été payé.

Règle générale, les résultats des projets n'étaient pas documentés ou étaient inconnus.

Demandes de paiement et versements

La plupart des demandes n'étaient pas étayées de factures pour les dépenses, ni de relevés de présence aux cours, ni de fichiers de paye des salaires des participants ou du personnel du projet. Le BVI reconnaît que la politique de DRHC consiste à rembourser la plupart des demandes telles quelles, pourvu qu'il y ait des visites de contrôles régulières. Toutefois, on a constaté que peu de participants et de promoteurs avaient reçu la visite d'un agent de projet ou fait l'objet d'une vérification de leurs dossiers financiers.

Parmi les dossiers de la Formation, les vérificateurs ont constaté les écarts suivants :

- des participants extérieurs à la Stratégie ont reçu de la formation dans le cadre de projets de la Stratégie (voir les explications au troisième paragraphe de la page 13);
- très peu de demandes de remboursement d'achat de cours étaient accompagnées de relevés de présence démontrant que les participants avaient bel et bien assisté aux cours ;
- rien n'indiquait ce qui était advenu des biens transférables achetés avec les contributions lorsqu'un cours avait été annulé.

Il a été impossible d'obtenir un état détaillé de l'encaisse relativement à 44 pour cent des accords. Trente-quatre pour cent des demandes n'étaient pas étayées ou étaient incorrectes. En moyenne, dans presque 5 pour cent des cas, les erreurs étaient passées inaperçues et des dépenses non conformes aux stipulations de l'accord avaient été remboursées.

Quelques trop payés ont été déterminés, mais aucune mesure de recouvrement n'a été prise.

Contributions ou marchés de services

Dans deux cas, les contributions ont servi à payer des services de formation à des participants à la Stratégie et des membres du jury d'examen sur l'admissibilité des participants aux accords de soutien du revenu dans le cadre de la Stratégie. Le seul critère utilisé par le ministère pour déterminer qu'il s'agissait d'une contribution dans ces cas était que les projets bénéficieraient aux participants à la Stratégie. Le ministère a toutefois tiré un avantage de l'accord, en ce sens qu'il lui a permis de se décharger d'une tâche qu'il aurait dû autrement accomplir afin de pouvoir offrir le service. Il conviendrait de faire clarifier par le Secrétariat du Conseil du Trésor l'interprétation qu'il faut donner, à savoir s'il s'agit de contributions ou de contrats de services.

Subventions

Bonis à l'emploi

L'admissibilité du participant et le montant du boni à verser étaient déterminés par le conseiller en emploi. Dans la plupart des cas, nous avons retrouvé une demande du conseiller à l'agent de projet pour le versement de la subvention et certains dossiers renfermaient une lettre d'entente exposant les critères d'admissibilité au boni. Peu de dossiers contenaient le formulaire de demande du participant et la méthode de calcul du boni.

Dans 15 pour cent des cas, le boni à l'emploi a été versé avant la fin des 52 semaines d'emploi prévues. Les CRHC ont expliqué que l'on procédait ainsi lorsqu'il était devenu évident que le participant avait trouvé un emploi à long terme. L'administration centrale avait autorisé cette pratique dans une communication aux régions sur les mesures à prendre pour supprimer les obstacles à la mise en œuvre de la Stratégie. Même si les régions avaient reçu l'autorisation d'appliquer cette mesure immédiatement si la demande le justifiait, celle-ci devait néanmoins recevoir l'approbation du ministère et du Conseil du Trésor avant d'entrer en vigueur. L'administration centrale indique avoir obtenu l'approbation verbale du Secrétariat du Conseil du Trésor.

4.0 CONCLUSIONS

Certains des projets de l'échantillon ont été remarquablement bien gérés et ont permis de créer des emplois durables dans des segments nouveaux et innovateurs de l'économie, malgré les conditions pénibles entourant l'exécution de ces programmes. Il reste encore à évaluer l'influence à long terme des services de formation et de développement dont ont bénéficié des milliers de personnes de l'industrie de la pêche.

L'examen des dossiers révèle des lacunes dans la gestion, le contrôle et la surveillance des projets de contribution. Des propositions étaient absentes des dossiers ou n'étaient pas suffisamment étoffées. Plusieurs accords étaient incomplets, comportaient des coûts inadmissibles ou ne correspondaient pas au volet sous lequel le financement avait été fourni. Les objectifs ou les résultats escomptés du projets étaient généralement mal définis.

Nous avons relevé des cas où des contrats avaient été scindés ou signés par après; d'autres n'étaient pas conformes aux directives sur les pouvoirs de signature et, dans deux cas, une marge de profit non admissible était prévue au contrat. Souvent, les projets étaient mal documentés et le libellé n'était pas approprié.

Il a été impossible d'évaluer l'admissibilité de nombreux projets faute d'information suffisante. Nous avons souvent eu de la difficulté à obtenir une image globale, car de nombreux promoteurs menaient plusieurs projets à la fois ou avaient des projets reportés d'une année à l'autre sous différents numéros de projets et leurs dossiers n'y faisaient pas référence.

Des demandes de remboursement n'étaient appuyées d'aucune pièce justificative (reçus, relevés de présence aux cours, fiches de paye) et peu d'éléments prouvaient que des visites de contrôle avaient été faites sur les lieux du projet pour examiner les états des dépenses. Il semble que la surveillance ait été escamotée en raison de la compression des effectifs et de l'augmentation de la charge de travail.

Le choix erroné d'une option, le codage fautif et l'utilisation des mauvais formulaires ont entraîné de la distorsion dans le compte rendu des activités. On a confondu l'Aide à l'exécution avec l'Aide à l'emploi ainsi que les Subventions salariales avec les Perspectives d'emploi, ce qui a embrouillé la gestion des projets et créé des attentes imprécises vis-à-vis des promoteurs.

Compte tenu de ce qui précède, il nous est impossible de certifier que la plupart des projets financés par le biais des diverses mesures d'adaptation au marché du travail dans le cadre de la Stratégie répondaient aux critères du programme, ont été bien gérés contrôlés et surveillés, et que les subventions et contributions ont généralement servi les fins pour lesquelles elles avaient été prévues.

Recommandations

Les programmes de subventions et de contributions liés à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique ayant pris fin il y a trois ans, et une étude exhaustive étant menée actuellement sur les programmes actifs de subventions et contributions, il ne nous apparaît pas opportun de présenter des recommandations particulières sur la Stratégie. Les leçons apprises au cours de notre vérification seront intégrées au rapport de la vérification sur les subventions et contributions.

On recommande cependant que DRHC commence à tirer parti des résultats de la vérification pour établir de meilleures pratiques pour la gestion globale des subventions et des contributions.

Réponse de la direction

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a passé en revue le rapport produit par le Bureau de la vérification interne (BVI) sur la vérification des accords de contributions et de subventions de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA) et a fait siennes les conclusions.

La direction estime que le rapport est exhaustif et aimerait remercier le BVI de ses efforts à cet égard.

DRHC est heureux de voir que le rapport du BVI reconnaît l'environnement très difficile et les priorités urgentes auxquels devait faire face le Ministère au moment de la mise en oeuvre de la LSPA. Toutefois, ces faits ne peuvent être minimisés. La fermeture de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique a touché des milliers de personnes dans des centaines de localités d'Atlantique Canada et du Québec. DRHC devait faire face à l'énorme défi d'avoir à répondre à cette crise humaine lors de la mise en oeuvre du programme, en disposant de ressources limitées. La LSPA était conçue pour aider les gens, mais exigeait que chacun participe aux mesures de redressement afin d'obtenir de l'assistance.

Le personnel de DRHC a su relever le défi et il a fait tout son possible pour aider les gens à s'impliquer dans les interventions de redressement. Il lui a fallu faire preuve de souplesse, s'adapter aux circonstances et modifier la façon dont le programme était géré localement. Pour cette raison, la LSPA n'a pas été appliquée de manière traditionnelle, car ce qui importait, c'était de venir en aide aux personnes les plus démunies.

Il convient de mentionner que la vérification a été réalisée deux ans après la fin du programme de redressement et que, même s'il y a eu certaines rencontres avec des promoteurs, les vérificateurs ont essentiellement fait porter leur travail sur un examen des archives et leurs résultats reposent sur cet examen.

DRHC reconnaît que le rapport soulève un certain nombre de questions importantes relativement à la gestion, au contrôle et à la surveillance des accords de contributions et de subventions de la LSPA. Les enseignements positifs et constructifs tirés des conclusions du rapport serviront de base pour aider DRHC à mieux gérer, contrôler et surveiller ces accords dans d'autres programmes. En fait, le Ministère a déjà pris des dispositions pour élaborer de nouvelles politiques et procédures, donner de la formation à ses gestionnaires et à son personnel et obtenir les ressources nécessaires pour assurer une surveillance adéquate des nouvelles initiatives.

ANNEXE « A »

Dossiers examinés, par mesure

Objet	Mesures actives de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique	Nombre de projets	Échantillon
Faciliter l'accès à l'emploi	Aide à la mobilité	1 308	14
	Perspectives d'emploi	98	19
	Développement de l'emploi	3	0
	Subvention salariale transférable	324	10
	Aide à l'emploi	213	22
	Boni à l'emploi	394	13
Préparer les participants au travail	Formation en milieu de travail	4	3
	Groupes de coordination	11	6
	Achat de cours par les CEC	4 854	14
	Formation dans le cadre de projets	98	15
	Frais de scolarité universitaire	922	14
Augmenter les débouchés d'emploi	Aide au travail indépendant	40	10
	Projets écologiques :		
	- Volet régulier	188	18
	- Formation	30	9
	Programme d'activités communautaires	232	21
Aider à l'exécution	Aide à l'exécution	226	25
TOTAL		**8 945**	**213**

ANNEXE « A »

Dossiers examinés, par mesure

Objet	Mesures actives de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique	Nombre de projets	Échantillon
Faciliter l'accès à l'emploi	Aide à la mobilité	1 308	14
	Perspectives d'emploi	98	19
	Développement de l'emploi	3	0
	Subvention salariale transférable	324	10
	Aide à l'emploi	213	22
	Boni à l'emploi	394	13
Préparer les participants au travail	Formation en milieu de travail	4	3
	Groupes de coordination	11	6
	Achat de cours par les CEC	4 854	14
	Formation dans le cadre de projets	98	15
	Frais de scolarité universitaire	922	14
Augmenter les débouchés d'emploi	Aide au travail indépendant	40	10
	Projets écologiques :		
	- Volet régulier	188	18
	- Formation	30	9
	Programme d'activités communautaires	232	21
Aider à l'exécution	Aide à l'exécution	226	25
TOTAL		**8 945**	**213**